Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2286**

15. Wahlperiode 22. 12. 2003

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

A. Problem und Ziel

Ziel des Gesetzes ist es, strukturelle Konsequenzen aus der von Bund und Ländern gemeinsam verabredeten „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland" (Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 5./6. Juni 2002) zu ziehen. Der zivile Bevölkerungsschutz soll damit auch optisch/organisatorisch als wesentliche Säule im nationalen Sicherheitssystem herausgestellt werden.

B. Lösung

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern wird das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe errichtet.

Dem Bundesamt werden die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes nach dem Zivilschutzgesetz übertragen, die bisher von der Zentralstelle für Zivilschutz im Bundesverwaltungsamt wahrgenommen werden.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Haushaltsausgaben mit Vollzugsaufwand

Mit der Errichtung des neuen Bundesamtes sind zusätzliche Personalausgaben nur für die Behördenleitung und administrative Querschnittsaufgaben verbunden. Insgesamt belaufen sich diese einschließlich Sachkostenpauschale auf ca. 1,7 Mio. Euro jährlich, die innerhalb des Einzelplans 06 gedeckt werden.

E. Sonstige Kosten

Die vorgesehenen Regelungen werden keine Änderungen von Angebots- und Nachfragestrukturen zur Folge haben. Vor diesem Hintergrund sind Auswirkungen auf Einzelpreise und Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, nicht zu erwarten. Zusätzliche Kosten für die Wirtschaft entstehen nicht.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 19. Dezember 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 795. Sitzung am 19. Dezember 2003 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Schröder

Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG)

§ 1
Errichtung des Bundesamtes

Der Bund errichtet das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als Bundesoberbehörde. Es untersteht dem Bundesministerium des Innern.

§ 2
Aufgaben des Bundesamtes

(1) Das Bundesamt nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe wahr, die ihm durch das Zivilschutzgesetz oder andere Bundesgesetze oder auf Grund dieser Gesetze übertragen werden oder mit deren Durchführung es vom Bundesministerium des Innern oder mit dessen Zustimmung von anderen fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden beauftragt wird, soweit keine andere Zuständigkeit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes festgelegt ist.

(2) Das Bundesamt unterstützt das Bundesministerium des Innern auf den in Absatz 1 genannten Gebieten und mit dessen Zustimmung die fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden.

(3) Soweit das Bundesamt Aufgaben aus einem anderen Geschäftsbereich als dem des Bundesministeriums des Innern wahrnimmt, untersteht es der fachlichen Aufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörde.

Artikel 2

Änderung des Zivilschutzgesetzes

In § 4 Abs. 1 und 2 des Zivilschutzgesetzes vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das durch Artikel 11 des Gesetzes vom 3. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3306) zuletzt geändert worden ist, wird das Wort „Bundesverwaltungsamt“ jeweils durch die Wörter „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ ersetzt.

Artikel 3

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Die Anlage I (Bundesbesoldungsordnungen A und B) des Bundesbesoldungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom … (BGBl. I S. …), das durch … zuletzt geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Besoldungsgruppe B 4 werden
   a) die Amtsbezeichnung „Erster Direktor beim Bundeskriminalamt“ und der Funktionszusatz „– als Leiter einer Hauptabteilung –“ gestrichen sowie
   b) nach der Amtsbezeichnung „Erster Direktor einer Landesversicherungsanstalt“ die Amtsbezeichnung „Erster Direktor im Bundeskriminalamt“ eingefügt.
2. In der Besoldungsgruppe B 6 werden
   a) nach der Amtsbezeichnung „Präsident des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung“ die Amtsbezeichnung „Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ eingefügt,
   b) nach der Amtsbezeichnung „Senatsdirigent“ und dem Funktionszusatz „– in Berlin bei einer obersten Landesbehörde als Leiter einer bedeutenden Abteilung –“ die Amtsbezeichnung „Vizepräsident beim Bundeskriminalamt“ eingefügt sowie
   c) die Amtsbezeichnung „Vizepräsident des Bundeskriminalamtes“ gestrichen.

Artikel 4

Änderung des Gesetzes zu der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954

In Artikel 2 Abs. 1 und 5 des Gesetzes zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 11. April 1967 (BGBl. II S. 1233), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. August 1971 geändert worden ist, werden die Wörter „Bundesamt für Zivilschutz“ durch die Wörter „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ ersetzt.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Ziel des Gesetzes

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hat sich am 5./6. Juni 2002 auf eine neue Rahmenkonzeption für den Zivil- und Katastrophenschutz verständigt („Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“). Das neue Rahmenkonzept fordert – im Licht der Terroranschläge vom 11. September 2001 – ein verändertes strategisches Denken und vor allem eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei großflächigen oder bei national bedeutsamen Gefahrenlagen. In der Sache geht es im Wesentlichen darum,

– die Hilfspotenziale des Bundes und die der Länder besser miteinander zu verzahnen sowie

– vor allem neue Koordinierungsinstrumente für ein effizienteres Zusammenwirken des Bundes und der Länder, insbesondere verbesserte Koordinierung der Informationssysteme, zu entwickeln, damit die Gefahrenabwehr auch auf neue, außergewöhnliche Bedrohungen angemessen reagieren kann.

Die Erfahrungen mit den Hochwassern an Donau, Elbe und ihren Nebenflüssen im August 2002 haben die Richtigkeit des Ansatzes der neuen Rahmenkonzeption bestätigt. Zwischenzeitlich haben die Länder den Bund noch einmal ausdrücklich aufgefordert, auch für Fälle, die nicht eindeutig als Verteidigungsfall im herkömmlichen Sinne einzustufen sind, vermehrt Verantwortung zu übernehmen, insbesondere durch „zentrale Koordinations- und Informationsfunktionen“ (Beschluss des Arbeitskreises V der IMK vom 28./29. Oktober 2002).

Das neue Bundesamt mit Sitz in Bonn soll die bereits heute von der Zentralstelle für Zivilschutz (ZfZ) im Bundesverwaltungsamt (BVA) wahrgenommenen nicht-operativen Dienstleistungen und Serviceangebote des Bundes übernehmen und zentral vorhalten. Hierbei handelt es sich neben der Planung und Vorbereitung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei großflächigen Gefahrenlagen oder solchen von nationaler Bedeutung sowie der planerischen Vorsorge zum Schutz der Bevölkerung und kritischer Infrastrukturen (soweit nicht Fragen der informationstechnischen Abhängigkeit von kritischen Infrastrukturen – Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – betroffen sind) vor allem um die Weiterentwicklung auf dem Gebiet der Zivilschutztechnik einschließlich der Zulassung von Einbauteilen und Sonderkonstruktionen für den baulichen Schutz sowie um Aufgaben im ergänzenden Katastrophenschutz (mit ABC-Schutz), in der Ausbildung, Fortbildung und im Training, in der Forschung, in der Warnung und Information der Bevölkerung sowie in der Unterstützung der bürgerschaftlichen Selbsthilfe. Dieses Dienstleistungsangebot des Bundes steht neben seiner operativen Amtshilfe durch Technisches Hilfswerk, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr.

Als Dienstleistungszentrum des Bundes für die Behörden aller Verwaltungsebenen und für die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Institutionen wird das neue Bundesamt – wie jetzt schon die ZfZ, die ihren Sitz in Bonn hat, – vor allem folgenden Leitprinzipien verpflichtet sein:

– Unterstützung der Vorsorgeplanung,

– mehr gegenseitige Information,

– bessere Kommunikation,

– effiziente Bund-Länder-Zusammenarbeit in großflächigen Gefahrenlagen oder solchen von nationaler Bedeutung,

– technisch optimale Warnung der Bevölkerung,

– intensiver Wissenstransfer sowie

– umfassende Abbildung und Bewertung der Lage im Ereignisfall.

Die Organisation dieser Aufgaben in einer selbständigen Behörde ist zugleich politisches Signal für die neue Wertigkeit und Wichtigkeit dieses Aufgabenfeldes. Die Länder haben die Absicht des Bundes, das „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ einzurichten, ausdrücklich begrüßt (Beschluss des Arbeitskreises V der IMK vom 28./29. Oktober 2002).

Im Vergleich zur derzeitigen Aufgabenwahrnehmung in der ZfZ im BVA benötigt die neue Behörde in personeller Hinsicht nur einen Aufwuchs für eine eigene Leitungsstruktur und die Wahrnehmung administrativer Querschnittsaufgaben, da bestimmte Verwaltungsaufgaben im Übrigen in Verwaltungsgemeinschaft mit dem BVA wahrgenommen werden. Erforderlich ist ein Betrag von etwa 1,7 Mio. Euro jährlich für zusätzliche Personalausgaben einschließlich Sachkosten, der innerhalb des Einzelplans 06 gedeckt wird.

Auswirkungen auf die Haushalte von Ländern und Kommunen sind nicht erkennbar.

Gleichstellungspolitische Aspekte sind durch dieses Gesetz nicht betroffen. Die Errichtung des neuen Bundesamtes ist ein organisatorischer Akt, der sich unter dem Gesichtspunkt politischer Zielsetzung und fachlicher Notwendigkeit vollzieht und dessen Auswirkungen Frauen und Männer gleich betreffen. Beschäftigte werden durch die Errichtung des neuen Bundesamtes nicht mittel- oder unmittelbar betroffen, weil der Nukleus der neuen Behörde, die ZfZ im BVA, bereits besteht und lediglich in eine neue Organisationsform überführt wird. Der Status des Personals bleibt in jeder Hinsicht unangetastet, ebenso die Art und Weise der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Stellen und deren Beschäftigten.

Die nach § 43 GGO erforderlichen Aspekte werden vom Gesetzentwurf berücksichtigt. Die Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden. Soweit deren Ergebnis nicht in dieser Begründung ausdrücklich dargestellt ist, wird auf das Vorblatt zu diesem Gesetz verwiesen.

II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Soweit der Entwurf die Aufgaben der Bundesoberbehörde auf dem Gebiet des Schutzes der Zivilbevölkerung regelt,

folgt die Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 73 Nr. 1 GG. Soweit das Bundesamt Aufgaben auf dem Gebiet der Katastrophenhilfe erledigen soll, ist dies erforderlich, um die wirksame Erfüllung der Unterstützungspflichten und die Ausübung der Initiativbefugnisse des Bundes sicherzustellen, die das Grundgesetz in Artikel 35 Abs. 2 und 3 vorsieht. Planung, Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen im Rahmen dieser Bundespflichten sind ihrer Natur nach von vornherein eigene Angelegenheiten des Bundes, die er nur selbst regeln kann.

Gleichzeitig bietet die Gesetzgebungszuständigkeit die Voraussetzung für die Errichtung eines selbständigen Bundesamtes nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG. Die Gesetzgebungskompetenz zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes ergibt sich aus Artikel 73 Nr. 8 GG.

B. Die gesetzlichen Regelungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

Artikel 1 enthält den organisationsrechtlichen Teil des Errichtungsgesetzes mit Ausnahme der Folgeänderungen in anderen Gesetzen.

Zu § 1

Das Bundesamt soll als selbständige Bundesoberbehörde im Sinne des Artikels 87 Abs. 3 Satz 1 GG errichtet werden und den Namen „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ tragen. Es wird dem Bundesministerium des Innern unterstellt, weil das Amt überwiegend Aufgaben des Schutzes der Zivilbevölkerung wahrnehmen soll, für die das Bundesministerium des Innern federführend ist. Es geht insoweit aus der ZfZ hervor. Die Bezeichnung „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ verdeutlicht, dass die neue Behörde verstärkt auch Dienstleistungen im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei großflächigen oder national bedeutsamen Gefahrenlagen wahrnimmt.

Zu § 2

§ 2 regelt die Aufgaben des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Entsprechend dem Vorbild anderer Errichtungsgesetze sind keine Aufgabenzuweisungen im Einzelnen, sondern ist lediglich der Verweis auf Zuständigkeitsregelungen im Zivilschutzgesetz oder in anderen Bundesgesetzen sowie aufgrund der genannten Gesetze erlassener Rechtsverordnungen enthalten. Damit wird sichergestellt, dass im Falle der Aufgabenmehrung oder der Aufgabenänderung keine Novellierung des Errichtungsgesetzes erforderlich wird.

Der Begriff des Bevölkerungsschutzes ist in Anlehnung an die Terminologie des Artikels 73 Nr. 1 GG gewählt. Katastrophenhilfe wird in Anlehnung an die Kommentierung zu Artikel 35 GG (v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II) entsprechend gewählt und verstanden. Sie umfasst im Wesentlichen die Informations- und Koordinationsformen, die der Bund im Rahmen der neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland zur Unterstützung des Krisenmanagements der Länder verstärkt vorhalten soll und wird (vgl. IMK-Beschluss vom 6. Dezember 2002 zu TOP 36, Ziffer 7).

Zu Absatz 1

Hier werden die Aufgaben, die das Bundesamt wahrzunehmen hat, dargestellt. Diese Aufgaben sind bisher der ZfZ im BVA, die ihren Sitz in Bonn hat, zugewiesen.

Die Katastrophenhilfe umfasst die nicht-operativen Dienstleistungen des Bundes im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei großflächigen oder national bedeutsamen Gefahrenlagen; sie kann sich auch auf die zwischenstaatliche Koordinierung der Hilfeleistung auf Basis internationaler Abkommen erstrecken.

Zu Absatz 2

Absatz 2 beschreibt die Aufgaben, bei denen das Bundesamt aufgrund dort vorhandener Sachkenntnis dem Bundesministerium des Innern zuarbeitet.

Zu Absatz 3

Diese Vorschrift hat insofern klarstellende Bedeutung, als in den Fällen, in denen das Bundesamt Aufgaben aus dem Geschäftsbereich anderer Ressorts wahrnimmt, die fachliche Aufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörde unberührt bleibt.

Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält Änderungen des § 4 des Zivilschutzgesetzes, die sich aus der Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und dem Übergang der Zuständigkeiten vom BVA auf dieses neue Amt ergeben.

Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält eine Folgeänderung des Bundesbesoldungsgesetzes, die sich aus der Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ergibt.

Die besoldungsrechtliche Einstufung entspricht den besonderen Anforderungen an die Leitung des neuen Bundesamtes, das weit gefächerte, interdisziplinäre und internationale Aufgaben sowohl selbständig als auch unter Beteiligung aller nationalen Stellen des Zivil- und Katastrophenschutzes wahrnehmen wird. Die Behörde wird die Denkfabrik des Zivil- und Katastrophenschutzes. Die Präsidentin oder der Präsident dieser Behörde trägt eine hohe Verantwortung hinsichtlich der Realisierung dieser neuen Aufgaben, die neben verwaltungsmäßigem Vollzug hohe konzeptionelle Fertigkeiten erfordern, um das neue Amt den nationalen und internationalen Entwicklungen und Anforderungen anzupassen und eine kompetente Behörde zu schaffen und zu etablieren. Sie oder er wird die konkrete Verantwortung für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Amtes tragen und für die Verwirklichung der neuen Sicherheitsarchitektur in Deutschland sorgen müssen.

Der Umfang und die Bedeutung der Aufgaben erfordern auch die Einrichtung des Amtes einer Vizepräsidentin oder eines Vizepräsidenten.

Die Amtsleitung des Bundeskriminalamtes bilden derzeit Präsidentin oder Präsident, Vizepräsidentin oder Vizepräsident und drei Erste Direktorinnen als Leiter einer Hauptabteilung oder Erste Direktoren als Leiter einer Hauptabteilung. Das Modell hat sich aufgrund hohen Abstimmungs-

und Koordinierungsaufwands zur gegenseitigen Information, unerwünschter Hierachisierungseffekte zwischen der Amtsleitung und den Hauptabteilungen und aufgrund von Überschneidungen horizontaler und vertikaler Art nicht bewährt. Aus diesem Grund soll die Führungsstruktur auf Amtsleitungsebene gestrafft und die Funktion einer zweiten Vizepräsidentin oder eines zweiten Vizepräsidenten (Besoldungsgruppe B 6 BBesG) eingerichtet werden, die oder der die Präsidentin oder den Präsidenten in seiner Leitungsaufgabe unterstützt.

Zu Artikel 4

Artikel 4 enthält eine Folgeänderung des Gesetzes zu der Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, die sich aus der Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ergibt.

Zu Artikel 5

Artikel 5 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333